

Los actos de gestión, administración y personal

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTO DE ACTO DE ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA.—III. ELEMENTOS SUBJETIVOS.—3.1. Órganos de naturaleza política.—3.1.1. La Presidencia.—3.1.2. La Mesa.—3.2. Órganos de naturaleza técnica.—3.2.1. La Secretaría General.—IV. ELEMENTOS OBJETIVOS.—4.1. Actos en materia de personal.—4.2. Actos de gestión económica.—4.2.1. Actos de gestión patrimonial.—4.2.2. Las expropiaciones no legislativas.—4.2.3. Contratación.—4.2.4. Responsabilidad patrimonial.—4.3. Actos materialmente administrativos.—4.3.1. Disposiciones administrativas sin fuerza de ley.—4.3.2. Actos de policía en relación con terceros.—4.3.3. Actos políticos reglados o materialmente administrativos.—V. CONTROL JUDICIAL.

I. INTRODUCCIÓN

Resulta un lugar común, pero es inevitable que me refiera a ello, recordar, a la luz del vigente planteamiento constitucional español, cómo el Poder Legislativo, para ejercer sus funciones sin injerencia de otros órganos del Estado, goza de una vasta autonomía.

Por autonomía parlamentaria suele entenderse el conjunto de facultades de que gozan las Asambleas Legislativas para regular y gestionar por sí mismas todas las actuaciones que realizan en el cumplimiento de sus funciones, sin intromisiones de otros órganos del Estado.

Una de las proyecciones de la autonomía parlamentaria se manifiesta en la diferencia de un conjunto de medios personales y materiales organizados autónomamente, en una Administración separada, al servicio de las Cámaras y que se conoce con el nombre de Administración parlamentaria.

Esta Administración parlamentaria tiene tal importancia que incluso algunos autores, como Cazorla Prieto¹, han afirmado que «la fortaleza y el vigor

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ Véase Cazorla Prieto, «Los problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales», en VVAA, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), A. Garrorera Morales-Tecnos, 1990, p. 345.

de una Cámara parlamentaria está en estrecha relación con la importancia que la función administrativo-parlamentaria tenga en su seno, como instrumento al servicio de los cometidos parlamentarios».

Estas Administraciones parlamentarias dictan en el cumplimiento de sus funciones actos materialmente administrativos. Y esta actividad materialmente administrativa es sin duda muy parecida a la actividad administrativa en sentido propio.

Ahora bien, la Administración parlamentaria se caracteriza por ser:

- Una Administración distinta de la Administración Pública, en donde los sujetos son dos tipos de órganos: unos de naturaleza política y otros de carácter técnico o administrativo propiamente dicho.
- Reducida en sus dimensiones.
- Escasamente proyectada al exterior, por tener escaso o nulo contacto con el administrado.
- Ser sus administrados a la vez sus administradores.
- No estar sometida *ope legis* al Derecho Administrativo Común, como lo refleja el hecho de no estar incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, ni en otras leyes fundamentales, como la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Ser su finalidad mediata, la instrumental o ancilar, para la realización de la actividad parlamentaria de las Cámaras.

Estas y otras razones dieron lugar a una polémica doctrinal entre los que sostenían una concepción limitada y subjetiva del Derecho Administrativo, según la cual estos actos no serían en sentido estricto actos administrativos², y quienes propugnaban una revisión formal de los límites del Derecho Administrativo, en la que lo determinante sería la materia³.

En mi opinión, esta polémica, hoy en día, ha perdido la mayor parte de su importancia porque estas Administraciones parlamentarias:

- En la práctica su organización y funcionamiento, y sobre todo su actividad en el tráfico jurídico, refleja un acusado mimetismo (cuando

² Véase Garrido Falla, «Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español», *RAP*, núm. 97, 1982, pp. 12 y ss., o también «La Administración Parlamentaria», en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, p. 98. Para este autor, es preferible hablar de Derecho Parlamentario Administrativo, faceta del Derecho que pugna por definir su identidad en el terreno del Derecho Público, así enteramente administrativizado por la *vis atractiva* de esta rama del Derecho.

³ Véase J. C. Fortier, «L'indépendance administrative des Assemblées politiques», en *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 890, 1981, p. 33. Este autor habla de un verdadero Derecho Administrativo, aunque sea parlamentario. Véase también Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I. Sostienen estos autores que la realización de funciones materialmente administrativas por los órganos constitucionales en nada modifica el concepto y la naturaleza del Derecho Administrativo, basta una atribución específica de competencias a la jurisprudencia contenciosa a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, sin necesidad de transformar estos actos materialmente administrativos en actos administrativos en sentido estricto.

no su copia literal) respecto del régimen de las Administraciones Públicas, al que se someten voluntariamente de acuerdo con sus propias normas.

- Dictan en el cumplimiento de sus funciones auténticos actos administrativos, que quedan sometidos plenamente a Derecho, y en todo caso a la fiscalización de los Tribunales de Justicia, como se desprende del artículo 58.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificado por LO 6/1998, de 13 de julio, que dice:

«La Sala Contencioso-Administrativa de Tribunal Supremo conocerá en última instancia de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado...».

Solución análoga a la que se recoge en el artículo 74.9 de esta misma Ley respecto a «los actos y disposiciones emanados de los órganos competentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas» pero ante los Tribunales Superiores de Justicia.

Lo que a su vez se desarrolla y amplía en el artículo 1.3. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que establece:

«Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán en relación con:

- a) *Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas».*

- Su autonomía ya no cabe entenderla en el sentido de *autodiquia* o *autocrinia*, es decir, sin control jurisdiccional alguno. El modelo actual de Parlamento es el de ser un órgano sujeto a la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 de la CE) y a la sujeción común de los Poderes Públicos (art. 9.1 de la CE), lo que está llevando a los Tribunales cada vez con mayor frecuencia a aplicar la tutela judicial del artículo 24 de la CE a todo tipo de acto, trasladando la teoría de los actos políticos o actos de gobierno a los actos parlamentarios. Se está forzando la jurisprudencia ordinaria, y en concreto la contencioso-administrativa, por la *vis expansiva* del artículo 153.c) de la CE y *atractiva* del Derecho Administrativo, en un intento de no dejar sin control determinadas actuaciones parlamentarias contrarias a la legalidad llegando incluso a otorgarles la calificación de administrativas.

Razones todas ellas que me permiten afirmar, con el profesor Boquera Oliver, que toda manifestación de poder administrativo debe de quedar dentro del ordenamiento así llamado. Esto es, la conclusión no puede ser otra que independizar la actividad del sujeto u órgano que la realiza.

Todo ello nos lleva a un segundo problema, saber cuándo estamos ante un acto materialmente administrativo, porque, según explica Tolivar Alas⁴, creer que con el reconocimiento de que cada uno de los Poderes clásicos desempeña más de una función típica se han sentado unas bases sólidas para determinar siquiera materialmente el campo del Derecho Administrativo no deja de ser banal. Los fenómenos de autoadministración aún dificultan en mayor medida el acotamiento de esa dispersa, variable y voluble función administrativa.

Es por ello absolutamente necesario definir lo que se entiende por acto de Administración parlamentaria, y en concreto determinar sus elementos objetivos, subjetivos y de control. Ya que, como explica Pérez Serrano Jáuregui⁵, «puede afirmarse que la importancia de los agentes en el Parlamento y la multiforme actividad de las Asambleas parlamentarias aconsejan, cuando menos, preocuparse de esta cuestión, con la finalidad concreta y específica de acotar ámbitos y sujetos responsables, así como plantear frontalmente el problema de la posible jurisdicciónabilidad del actuar del Parlamento».

II. CONCEPTO DE ACTO DE ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Sobre la base de la teoría del acto jurídico que ofrece Pérez Serrano Jáuregui: «Declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria», cabe definir los actos que nos interesan como lo hace Sainz Moreno, esto es: «*aquellos que desarrollan las Cámaras y Asambleas para gestionar los medios materiales y personales necesarios para cumplir con autonomía su competencia parlamentaria*»⁶. En este sentido, Fortier dice que «*las Administraciones parlamentarias, tan antiguas como las propias Asambleas, son de alguna forma “el instrumento de trabajo de los representantes”*»⁷.

En esta línea se pronuncia el artículo 1.3 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al especificar: «*los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial*».

No obstante lo anterior, cada vez prima con más fuerza la tesis según la cual todo acto o decisión sin valor de ley de las Cámaras y sus órganos aunque tenga naturaleza político-parlamentaria, por exigencia del Estado de Derecho y del principio constitucional de sometimiento de los Poderes

⁴ Véase Leopoldo Tolivar Alas, «Reflexiones sobre la actividad no legislativa de los órganos parlamentarios y la fiscalización de las manifestaciones administrativas», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 1, Asamblea Regional, Murcia, 1989, pp. 96 y ss.

⁵ Véase Pérez-Serrano Jáuregui, «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, p. 76.

⁶ Véase F. Sainz Moreno, «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-Administrativa», en *Revista de la Administración Pública*, núm. 115, 1998, p. 236.

⁷ Véase L. J. Fortier, «L'indépendance...», *op. cit.*, p. 41.

Públicos al Derecho (art. 9.1 de la CE), debe ser sometido a control judicial, extendiendo el concepto de acto de administraciones, en cuanto tiene algún elemento reglado, para aplicarlo a estos supuestos y abriendo la vía contencioso-administrativa. Para Alonso Mas⁸, la fórmula omnicomprendiva que utiliza el artículo 1.3 de la Ley 29/1998 permite considerar como actos materialmente administrativos de los Parlamentos a actividades y decisiones de los mismos distintas de las cuestiones de personal, contratación y gestión patrimonial.

En todo caso, la relación entre concepto de «acto administrativo» parlamentario y la autonomía de las Cámaras implica que la primera de dichas nociones se concrete en una lista abierta: todos aquellos actos cuya fiscalización por los Tribunales ordinarios no ponga en peligro real ni potencial esa autonomía serán actos administrativos, susceptibles de recurso contencioso-administrativo. Tema este al que volveré más adelante, dentro del epígrafe elementos objetivos.

III. ELEMENTOS SUBJETIVOS

La Administración parlamentaria está integrada por dos tipos de órganos:

- De naturaleza política (órganos de gobierno de las Cámaras: Presidencia, Vicepresidencia y Mesa).
- De carácter técnico (Secretaría General).

Aquéllos ejercen una función directiva sobre estos últimos, que puede describirse de forma análoga a la relación que media entre Gobierno y Administración, con el importante matiz que introduce el estricto deber de imparcialidad⁹.

En relación con estos sujetos me referiré exclusivamente a la Asamblea de Madrid, por cuanto este trabajo va dirigido a su actuación y porque además, en mi opinión, en nada o en muy poco (salvo en lo bicameral de las Cortes Generales) dista de las funciones materialmente administrativas que se atribuyen a los órganos de gobierno del Congreso, Senado o de otros Parlamentos autonómicos.

3.1. Órganos de naturaleza política

3.1.1. La Presidencia

El artículo 55 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997, especifica:

⁸ Véase María José Alonso Mas, *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de Ley de los Parlamentos*, CEC, Madrid, 1999, pp. 231 y ss.

⁹ Véase Benigno Pendás García, «Administración Parlamentaria», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, 1995, pp. 322 y 323.

- «1. El Presidente ostenta la representación unipersonal de la Asamblea, asegura la buena marcha del trabajo parlamentario, dirige los debates y mantiene el orden de los mismos.
2. Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función se propusiera dictar una resolución de carácter general deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

En Materia de gobierno y régimen interno de la Asamblea, corresponde asimismo al Presidente el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta y ordenación de pagos con cargo al presupuesto de la Asamblea, así como el compromiso de ingresos, el reconocimiento de derechos económicos y la ordenación de ingresos a favor del Presupuesto de la Asamblea.

3. El Presidente desempeña asimismo todas las demás funciones que le confieren el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, las Leyes y el presente Reglamento».

De este artículo se deduce que de entre las atribuciones del Presidente nos encontramos con algunas de carácter administrativo, como la ordenación de los pagos, el ejercicio de la potestad de policía en relación con terceras personas o la autoorganización de la Mesa, pero la mayoría de ellas son de carácter parlamentario. Si bien el Presidente de cualquier órgano administrativo colegiado tiene unas facultades similares, las especialidades de la función parlamentaria exigen que este tipo de actos del Presidente no se consideren administrativos, sino parlamentarios, incardinables en lo político.

3.1.2. La Mesa

En la actualidad, además de un amplio abanico de funciones políticas, el Reglamento de la Asamblea de Madrid atribuye a la Mesa una extensa gama de poderes administrativos.

Así, a modo de ejemplo cabe recordar el artículo 85 del Reglamento que establece:

- «1. Corresponderá a la Mesa la regulación del régimen interior de los servicios administrativos de la Asamblea mediante la aprobación del oportuno Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid.
2. El Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid regulará la organización, funcionamiento y procedimiento de la Secretaría General y de las demás unidades de la Cámara, así como la actividad materialmente administrativa que aquélla desarrolle».

Artículo este que hay que poner en relación con el artículo 84.2 del mismo Reglamento, que dice:

- «2. La Asamblea dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, especialmente de servicios de asesoramiento, técnicos y de documentación».

De esta atribución de funciones resulta que la Mesa aparece como el órgano encargado de los asuntos de gobierno interior, hecho que se confirma en toda una serie de preceptos repartidos por el Reglamento.

Así, se establecen como funciones administrativas de la Mesa las siguientes:

- Nombramiento del Secretario General a propuesta del Presidente (art. 86.3 del RAM).
- Fijación de la relación de puestos de trabajo y la determinación de funciones correspondientes a cada uno de ellos (art. 88 del RAM).
- Órgano encargado de las relaciones con la prensa, adoptando las medidas adecuadas en cada caso para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de la Cámara (art. 99.1 del RAM).
- Regulación de la concesión de credenciales a los representantes gráficos y literarios de los distintos medios (art. 99.2 del RAM).
- Elaboración, aprobación y liquidación del presupuesto de la Asamblea (arts. 90 y 94 del RAM).
- Gestión de bienes y derechos económicos de la Cámara (art. 93 del RAM), etc.

Funciones todas ellas que demuestran cómo la Mesa de la Asamblea es el órgano fundamental en la labor de atender a las necesidades logísticas de la Cámara¹⁰.

3.2. Órganos de naturaleza técnica

3.2.1. La Secretaría General

En sentido estricto, la Administración parlamentaria se identifica con la Secretaría General. Así se desprende de las normas reguladoras de esta organización auxiliar de la Cámara.

En concreto, así se regula en el artículo 86.1 del RAM al decir:

«A la Secretaría General, con el carácter de unidad funcional central, corresponderá la asistencia, asesoramiento y apoyo técnico y jurídico de los órganos parlamentarios, así como la gestión y ejecución de la actividad materialmente administrativa de la Asamblea bajo la dirección del Presidente».

La Secretaría General se estructura en un conjunto de órganos superiores y centros directivos: Secretaría General y una serie de Direcciones y, con rango inferior, existen también Servicios, Secciones y Negociados. Esta Secretaría General se rige por las normas orgánicas correspondientes, cuyo

¹⁰ Véase Ignacio Torres Muro, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Monografías 11, Congreso de los Diputados, 1987, p. 194.

carácter contingente, propio de este tipo de disposiciones en nuestro ordenamiento administrativo, hace innecesaria su relación pormenorizada.

A su frente se encuentra siempre el Secretario General.

En cuanto al **Secretario General**, titular de la Secretaría General, es el engarce entre la dirección política y la organización administrativa, cuidando de que ésta cumpla con el cometido propio de su naturaleza vicarial al servicio de las directrices emanadas de los órganos de gobierno parlamentario.

Se trata de configurar así un sistema jerárquico funcional que garantice, en la perspectiva de Kelsen, el carácter democrático de la función pública, que sin duda ha de acentuarse en una organización destinada a servir en la sede donde se concentran en primera instancia las fuerzas representativas de la voluntad popular.

Esta posición de enlace entre Gobierno y Administración hace que el Secretario General se haya de desenvolver en una situación de frontera que hace que su titular tenga que soportar las tensiones estructurales propias de todas las situaciones, que participan del mismo carácter.

Cada una de las partes que limitan la frontera experimenta inevitablemente una constante vocación para atraer al Secretario General hacia su seno, a la línea fronteriza, y así mientras, por un lado, los órganos de gobierno parlamentario tarde o temprano, consciente o inconscientemente, se sitúan en la perspectiva de considerar al Secretario General como un elemento más, eso sí, subordinado y auxiliar, de su propia estructura; por el otro, la organización administrativa y funcional se empecina en ver en el Secretario General ante todo a un funcionario, superior y cualificado, pero incardinado en su esqueleto y del que, además, pretende, confesadamente o no, servirse como cauce de transmisión de sus pretensiones a los órganos de dirección política.

IV. ELEMENTOS OBJETIVOS

La actividad materialmente administrativa de los Parlamentos es muy difícil de definir, ya que los Reglamentos parlamentarios distan de ser exhaustivos al regular esta materia; así se desprende del Reglamento de la Asamblea de Madrid, que se refiere a ello de forma lacónica y poco clarificadora, utilizando expresiones tales como la del capítulo VII, «*De los medios personales y materiales*», del título IV, «*De la organización de la Asamblea*».

Esto se debe fundamentalmente a la necesidad que tiene el Reglamento de garantizar la autonomía de la Cámara, razón por la cual la aplicación de algunos de sus artículos ha dado lugar a actuaciones que se mueven en una zona donde es difícil de precisar si se trata de actos de naturaleza administrativa o político-parlamentaria.

Para algunos autores¹¹, la cuestión es fácil de resolver, entendiendo que son actos materialmente administrativos todos aquellos cuya fiscalización por los Tribunales Contencioso-Administrativos no ponga en peligro ni real

¹¹ Véase Fernando Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, Espasa Universidad, 1990, p. 70.

ni potencialmente la organización y el funcionamiento autónomo de la Cámara.

Para otros¹², la cuestión no es tan pacífica, puesto que también serían actos materialmente administrativos aquellos que afectan al estatuto jurídico del parlamentario, y en concreto todo lo relativo a las credenciales, las retribuciones o los derechos que ostentan en materia de Seguridad Social, sus obras y conciertos, la cuestión de su personal y la responsabilidad; así como también los conciertos que el Parlamento efectúe, de acuerdo con el Reglamento, con entidades gestoras de la Seguridad Social para atender el abono de las cotizaciones que venían correspondiendo a los Diputados antes de serlo y para afiliar o dar de alta a los mismos. Se trata de simples convenios asimilables a los interadministrativos.

Por su parte, Alonso Mas¹³ entiende que, tal y como está redactado el artículo 1.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, da la impresión de que existen actuaciones de los Parlamentos sujetas a Derecho Administrativo y distintas de las cuestiones de personal, contratación y gestión patrimonial por la fórmula tan abierta que utiliza la Ley.

Pulido Quecedo¹⁴ incluye también en actos materialmente administrativos las cuestiones suscitadas en relación con las retribuciones de los parlamentarios cuando no existe conexión directa con el artículo 23.2 de la CE, por ejemplo, reclamación en concepto de dieta.

Y, en fin, a esta lista podría añadir muchos más ejemplos, como la designación de determinados altos cargos, la de policía de la Cámara, elección de sede, etc. A esta falta de claridad en la determinación de los actos materialmente administrativos de las Asambleas Legislativas hay que añadirle el catálogo de problemas jurídicos que afectan a los mismos, que son muchos y muy variados.

El Auto de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 18 de febrero de 1987, dice que son actos de administración aquellos que son ajenos al contenido específico de las soberanas funciones legislativas de las Asambleas, es decir, define a los actos administrativos utilizando un criterio residual: lo que no es ejercicio de la función legislativa es administración. Pero tal criterio no lo desarrolla, por lo que no aclara lo que sucede con muchos actos parlamentarios sin fuerza de ley que no son acto legislativo y no tienen por qué ser tampoco acto administrativo.

Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa especifica que «los actos de naturaleza materialmente administrativa, lo son por su contenido y efectos». Y especifica el artículo 1.3 de esta misma Ley que son «actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público», lo que para Ernesto

¹² Véase la tesis de Carretero Pérez, «La aplicación de los Reglamentos de las Cámaras», en *Jornadas de las Cortes Generales*, vol. II, p. 790.

¹³ Véase Alonso Mas, *La fiscalización...*, op. cit., p. 49.

¹⁴ Véase Pulido Quecedo, «El acceso a los cargos y funciones públicas», en *Un estudio del artículo 23.2 CE*, Civitas, Madrid, 1992, p. 334.

García Trevijano¹⁵ supone acercarnos un poquito más a la definición de actos materialmente administrativos del Parlamento.

El objeto de la fiscalización son «los actos» y «disposiciones», no recogiendo aquí el término «actuaciones» como así lo hace el artículo 1.1 de esta misma Ley para referirse al resto de las Administraciones Públicas; sin embargo, hay que entender que cualquier actuación administrativa de los órganos constitucionales será susceptible de ser fiscalizada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin ánimo de ser exhaustiva, voy a hacer referencia a los actos en materia de personal, administración y gestión patrimonial, y en concreto a aquellos que, según mi criterio de selección, han generado más problemas y en particular en la Asamblea de Madrid.

4.1. Actos en materia de personal

Son actos dictados en aplicación del Estatuto de Personal de las Cámaras, cuyo contenido, es decir, la materia que debe regular, es objeto de reserva por parte del Reglamento de la Cámara.

Según R. Punset¹⁶, por su denominación se desprende la materia de que ha de ser objeto, esto es, idéntica a la que para funcionarios de la Administración Pública se refiere el artículo 103.3 de la CE: estatuto de los funcionarios, acceso a la función, sindicación, incompatibilidades y garantías para su imparcialidad.

En la Asamblea de Madrid, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 87 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, el Pleno de la Cámara aprobó el 28 de noviembre de 2001 la reforma global del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, cuyo contenido reproduce básicamente el esquema antes citado. Se dedica un título I a las disposiciones generales: órganos de gobierno (Mesa, Presidencia, Consejo de Personal y Secretaría General), registro de personal, formación y régimen asistencial, e incompatibilidades; unos títulos II y III, a las distintas clases de personal de la Asamblea (funcionario de carrera, eventual, laboral e interino), a las competencias sobre los mismos, sus retribuciones, ingreso y cese, y su estatuto jurídico; un título IV sobre la participación y representación de este personal.

En cuanto al modelo de función pública que establece el Estatuto de Personal, partiendo de la especial naturaleza del trabajo parlamentario es clara la influencia y copia de la estructura de nuestra Administración Pública, basada fundamentalmente en personal funcionarial, a los que se accede mediante oposición (con alguna aplicación esporádica de libre designación o del concurso-oposición) que garantice los principios constitucionales de

¹⁵ Véase Ernesto García-Trevijano Garnica, «Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa», en Benigno Pendás García (coord.), *Estudio sistemático de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, cap. V, pp. 105 y 106.

¹⁶ Véase R. Punset, «La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español», en *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 76.

mérito y capacidad. Ahora bien, el número reducido de funcionarios y las peculiares características de la función parlamentaria impone a aquéllos una mayor disponibilidad y cierta polivalencia¹⁷, a la vez que disminuyen sus posibilidades de movilidad y promoción.

El personal laboral se contempla como residual, por cuanto no puede desempeñar funciones atribuidas estatutariamente a los cuerpos de funcionarios parlamentarios.

Respecto del personal eventual, su nombramiento y cese está vinculado al órgano al que se encuentra adscrito, presta asistencia directa y es de confianza a los miembros de Mesa y cargos que se determinen.

Las competencias en materia de personal las ejercen el Presidente, la Mesa, el Secretario General, el Consejo de Personal y la Junta de Personal (elegida por los funcionarios que integran con la Administración parlamentaria una mesa negociadora de cuestiones relacionadas con las funciones de personal de la Asamblea de Madrid) que participan en el ejercicio de estas competencias en los supuestos y formas previstos en el Estatuto.

Estos Estatutos de Personal¹⁸ gozan por imperativo constitucional de fuerza de ley, porque, según ha dicho el Tribunal Constitucional en su Sentencia 139/1988, de 8 de julio, si el Estatuto fuera una norma reglamentaria de categoría inferior a la Ley, la reserva constitucional de ley en materia funcional (art. 103.3 de la CE) quebraría en relación con los funcionarios de las Asambleas Legislativas.

La consecuencia sustancial de la equiparación a la Ley del Estatuto de Personal es que sólo cabe su control por la vía del recurso o cuestión de inconstitucionalidad, a través del artículo 27.2.b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

No ocurre así con el Reglamento de Régimen Interior o las demás normas o disposiciones que se dicten en desarrollo del Estatuto de Personal, las cuales, al igual que los actos de aplicación o ejecución del mismo, son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa (competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, art. 74.9 de la LOPJ, en el caso de Madrid).

¹⁷ Véase Piedad García Escudero, «Parlamento y futuro: los retos de la Administración Parlamentaria», en *Revista de la Asamblea de Madrid*, núm. 10, 2004, pp. 3-9. Como escribe su autora: «ciertamente el esfuerzo del Parlamento de adecuarse al factor tiempo, dando respuesta inmediata a los acontecimientos... hace necesario el esfuerzo de su administración hasta el borde de que estallen sus costuras... incrementando su dedicación y pericia».

¹⁸ Recuérdese la polémica que generó el rango del Estatuto de Personal de las Cortes Generales por no haber sido aprobado por el pleno de ambas Cámara, sino por el acuerdo conjunto de ambas Mesas. Polémica que se ha trasladado también a los Estatutos de Personal aprobados por las Mesas de las Asambleas Legislativas, razón motivadora de que la mayor parte de los Reglamentos parlamentarios autonómicos hayan atribuido su aprobación al Pleno de la Cámara, como Madrid, Murcia, La Rioja, etc.

4.2. Actos de gestión económica

4.2.1. *Actos de gestión patrimonial*

Garrido Falla¹⁹ señala que la autonomía patrimonial es consustancial al resto de las funciones patrimoniales.

Para referirnos a estos actos administrativos hay que partir, en primer lugar, de la personalidad jurídica de las Asambleas Legislativas o de su Administración. Cuestión esta que si bien ha sido muy polémica, hoy día a mi juicio está superada, por cuanto las Cámaras actúan como «sujetos» de derechos y nadie cuestiona seriamente su capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, lo cual pone de relieve el sentido un tanto artificioso de la técnica de la personalidad jurídica. Esto es, como afirma Lavilla Rubira, esta personalidad jurídica es propia y diferenciada de las Administraciones Públicas dependientes del Poder Ejecutivo, personalidad que, aunque atribuida de modo implícito, estaría acreditada por una práctica indiscutible²⁰.

En todo caso, ha de constatar en la normativa parlamentaria autonómica una tendencia a la proclamación de la personalidad jurídica de las Asambleas Legislativas, zanjando con ello más de un siglo de polémica doctrinal.

Tal es el caso del artículo 1 del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid al establecer:

«1. *La Asamblea de Madrid tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica propia en la gestión administrativa, económica, financiera y de personal, así como en las demás funciones que le estén legalmente atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en el presente Reglamento».*

Partiendo de la personalidad jurídica de las Cámaras, lo cierto es que la misma les permite ser titulares de bienes y derechos patrimoniales.

Ahora bien, aunque en teoría estas Cámaras pueden ostentar esa titularidad, el Derecho Administrativo Patrimonial está absolutamente poseído por la idea de titularidad estatal de los bienes y derechos de naturaleza económica. Lo que puede apreciarse en la Ley de Patrimonio del Estado, pero también con claridad en otras leyes, como la Ley General Presupuestaria, o en la legislación de Derecho Privado, como el Código Civil y la Legislación Hipotecaria.

No obstante, este planteamiento está cambiando a través de la legislación patrimonial de las Comunidades Autónomas, tal es el caso de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 2.4 establece:

¹⁹ Véase Garrido Falla, «Reflexiones sobre una reconstrucción...», *op. cit.*

²⁰ Véase J. J. Lavilla Rubira, «La contratación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional», en B. Pendás García (dir.), *Derecho de los contratos públicos. Estudio sistemático de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas*, Praxis, Barcelona, 1995, p. 185.

«La Asamblea de Madrid dispone de patrimonio propio y separado, correspondiéndole el pleno ejercicio de todas las funciones dominicales y de representación sobre los bienes y derechos de los que sea titular, así como la administración y gestión de los bienes y derechos del patrimonio de la Comunidad de Madrid que le sean adscritos».

Partiendo de este esquema legal de titularidad patrimonial de las Cámaras he de referirme al ejercicio real de ese derecho y, en concreto, en relación con los bienes inmuebles que utilizan las Cámaras Legislativas.

Es costumbre de las Cortes Generales (por carecer de norma positiva que les atribuya formalmente la personalidad jurídica) el moverse en el tráfico jurídico inmobiliario a través del órgano competente de la Administración para llevar a cabo la adquisición del inmueble de que se trate, el otorgamiento de escritura pública y, en su caso, la inscripción en el Registro de la Propiedad.

El acuerdo de adquisición de los inmuebles por el órgano competente del Estado va precedido por un acuerdo en tal sentido por la Mesa de la Cámara correspondiente. Asimismo, cuando un bien inmueble haya sido destinado al uso del Parlamento, no puede ser cambiado sin consentimiento del mismo.

Es claro que los edificios en que tengan su sede las Cámaras de las Cortes Generales son de dominio público, por aplicación del artículo 1.1 de la Ley de Patrimonio del Estado, según el cual los edificios propiedad del Estado en los que se alojen órganos del mismo tendrán la consideración de demaniales.

La innecesariedad de inscripción en el Registro de la Propiedad de estos bienes demaniales derivó en su imposibilidad por el artículo 5 del Reglamento Hipotecario, pero la Ley de Patrimonio del Estado actualmente permite su inscripción en el artículo 117 y en el artículo 218 de su Reglamento de desarrollo.

Como estos bienes no son en la práctica de titularidad de las Cortes Generales, la posibilidad de inscribir la afectación o adscripción de estos bienes patrimoniales a las Cámaras Legislativas se convierte en una garantía importante en cuanto que se necesita el acuerdo del órgano legislativo para modificar dicha afectación o adscripción.

En el ámbito autonómico también se actúa o se gestionan los bienes inmuebles de los Parlamentos de forma similar a las Cortes Generales. Esto es, la titularidad suele ser de la Comunidad que los afecta o adscribe a las Cámaras.

Tal es el caso de la Asamblea de Madrid, donde la titularidad del edificio sede oficial de la misma es del IVIMA, el cual, de conformidad con la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, lo ha afectado o adscrito a la Asamblea de Madrid.

No obstante lo anterior, al gozar la Cámara de plena capacidad jurídica y de obrar, respecto de su Alto Comisionado, esto es, el Defensor del Menor, no ha acudido a la práctica habitual de afectación o adscripción de un inmueble de la Comunidad para uso del Defensor del Menor, sino que, siguiendo

el artículo 46 de la Ley de Patrimonio, ha procedido a firmar un contrato de arrendamiento con particulares para la fijación de su sede oficial. En este supuesto, corresponde a la Asamblea de Madrid todos los derechos y obligaciones propias del arrendatario.

En suma, la Cámara, dada su autonomía patrimonial y de gestión, no está sometida a la tutela del Gobierno de la Comunidad de Madrid, por ello gozará de todas las facultades sobre su patrimonio que la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid atribuye al Gobierno o demás órganos de gobierno de la Comunidad. Las facultades atribuidas a estos órganos de gobierno deben entenderse efectuadas a los órganos de gobierno de la Asamblea, concretamente al Presidente, a la Mesa y a la Secretaría General.

El mayor problema radica en saber hasta qué punto es aplicable a la Cámara, en defecto de la normativa específica, la legislación patrimonial general. Ello tiene interés, ya que estamos ante un factor importante para determinar hasta qué punto los actos de gestión de las Cámaras se sujetan al Derecho Administrativo. Es más, en los casos en que esta Ley no pueda ser aplicada cabría plantearse si ello supone la no sujeción a esta rama del ordenamiento, o si, por el contrario, las especialidades de estos actos no son suficientes para eliminar esa naturaleza.

En mi opinión, en el caso de la Asamblea de Madrid, al especificar el artículo 84 de su Reglamento de Régimen Interior, de 3 de diciembre de 2001 que:

«El régimen jurídico de los bienes patrimoniales y demaniales de la Asamblea de Madrid se ajustará a las previsiones contenidas en la legislación sobre el patrimonio de la Comunidad de Madrid, con las peculiaridades derivadas de la organización propia de la Cámara».

Y añadir el artículo 77 de este mismo Reglamento de Régimen Interior que:

«Son actos administrativos de la Asamblea de Madrid los dictados por sus órganos en materia de... los bienes y servicios y del régimen patrimonial...».

No parece lógico que los actos de gestión patrimonial y demanial de la Asamblea no se consideren actos administrativos por muchas especialidades a que estén sometidos por ser la Asamblea un órgano legislativo.

En este sentido debe también entenderse la STC 121/1997, de 1 de julio, cuando niega que las Cámaras puedan dictar, salvo en materia de personal, una normativa propia sin rango de ley en materias administrativas. Ello a su vez ampliado en el caso de los bienes patrimoniales y demaniales por la reserva de ley que exige el artículo 132 de la CE.

Finalmente, debe distinguirse entre los actos de gestión patrimonial efectuados por el Parlamento en relación con los bienes que tiene adscritos, de la intervención que la Ley 3/2001, de Patrimonio, exige a la Asamblea de Madrid en la enajenación o cesión de bienes patrimoniales de cierta entidad económica adscritos a la Administración de la Comunidad, que cons-

tituyen actos de control sobre el Gobierno, y que para algunos autores, como Embid Irujo²¹, son actos materialmente administrativos de los Parlamentos territoriales, incluyendo el caso de la autorización para enajenar determinados bienes. En estos caso, entiende que la actuación parlamentaria será fiscalizable por el orden judicial contencioso-administrativo, aunque no constituye un acto de gestión patrimonial de la Cámara propiamente dicho, sino un acto de control sobre la Administración, que, no obstante, es administrativo y no parlamentario, ya que los parámetros de impugnación de dicho acto se constituyen por la legislación patrimonial.

El hecho de que por la importancia cuantitativa de algunos bienes patrimoniales se exija la previa autorización de la Cámara para enajenarlos no convierte esta autorización en un acto distinto de las autorizaciones paralelas conferidas por los Gobiernos, salvo que se utilice la forma de ley.

4.2.2. *Las expropiaciones no legislativas*

La pregunta sería si se pueden incluir entre los actos de gestión administrativa de las Cámaras las expropiaciones no legislativas.

No existe al respecto ninguna norma que atribuya al Parlamento la posibilidad de efectuar este tipo de expropiaciones.

Sin embargo, tampoco existe una prohibición expresa, pero, dada la complejidad del expediente expropiatorio, parece que en este sentido las Cámaras no son las más adecuadas para llevar a cabo este procedimiento, en concreto, por ejemplo, en la determinación del justiprecio, para cuya fijación se necesita de una organización específica que las Cámaras carecen de ella.

Ahora bien, la autonomía parlamentaria permite pensar que las Cámaras pueden efectuar declaraciones de necesidad de ocupación. Y esta última es, sin duda, un acto de trámite cualificado que por sí solo produce efectos jurídicos.

La Sentencia del Tribunal Supremo, de 9 de marzo de 1993, afirma que la declaración de necesidad de ocupación constituye la concreción de conceptos jurídicos indeterminados, sin que exista discrecionalidad en la determinación de los bienes a expropiar. Si es así nada impide que por la autonomía parlamentaria sea la propia Administración del Parlamento la encargada de efectuar la declaración de necesidad de ocupación, aunque tampoco menoscabaría dicha autonomía parlamentaria el que fuera la propia Administración General.

Siguiendo a Alonso Mas²², en el caso de que fuese la Administración General la que llevase a cabo la actividad expropiatoria nos podríamos encontrar con dos obstáculos: el primero, el previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que en

²¹ Véase Embid Irujo, «Los Parlamentos territoriales y los principios de su ordenamiento jurídico», en *RCE*, núm. 3, 1984.

²² Véase Alonso Mas, *La fiscalización jurisdiccional...*, op. cit., pp. 271 y ss.

su artículo 20.a) niega la legitimación activa de los órganos de una determinada Administración para impugnar los actos de ésta.

No obstante, este precepto no debe malinterpretarse, el Parlamento no cabe considerarlo como un órgano de la Administración, pero es que, además, el artículo 20.c), tras negar la legitimación activa a las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración para impugnar los actos de ésta, añade que se exceptúa el caso de que estas Entidades ostenten un estatuto específico de autonomía respecto de esta Administración.

Con mayor motivo puede, pues, considerarse a las Cámaras como legitimadas en estos casos, dado que su autonomía deriva de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Para esta autora, el segundo obstáculo se constituye por los enormes retrasos en la tramitación de los recursos contencioso-administrativos en España, si bien este obstáculo no es de carácter teórico, sino meramente práctico.

En todo caso, no existe unanimidad en la doctrina respecto a que las Cámaras gocen o no de esta potestad expropiatoria. Para algunos autores, como Pulido Quecedo²³, las Cámaras pueden tener incidentalmente esta facultad expropiatoria. Para otros, como Díez Picazo²⁴, las Cámaras no poseen estas potestades de expropiación porque son potestades de supremacía general, y las Cámaras solamente tienen supremacía especial al estar dirigidas sus actividades auxiliares únicamente a salvaguardar la exigencia de su buen funcionamiento interno y no a satisfacer los intereses generales de la sociedad civil.

En mi opinión, los Parlamentos, al tener personalidad jurídica propia y gozar de esta autonomía reconocida constitucional o estatutariamente, gozarían también de la facultad expropiatoria no legislativa, y esta facultad expropiatoria se podría encuadrar dentro de los actos de gestión patrimonial. Del mismo modo que se puede hablar de que las Cámaras gocen de adquisición de bienes a título oneroso, de conformidad con lo previsto en la Ley de Patrimonio, tanto estatal como autonómica.

La razón principal por la que una Asamblea Legislativa puede gozar de esta facultad expropiatoria es porque puede servir para satisfacer sus necesidades de funcionamiento interno, pese a que en este caso la adquisición expropiatoria suponga efectuar un acto de poder.

Es más, siguiendo a Alonso Mas, debemos aceptar que la crítica al argumento de Díez Picazo radica fundamentalmente en esta postura, es decir, llegaríamos al absurdo de entender que la Administración General no puede expropiar cuando lo hace para satisfacer sus necesidades de funcionamiento interno porque en este caso no estaríamos ante una relación de sujeción general.

²³ Véase Pulido Quecedo, «El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de Ley de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 43, 1984, p. 572.

²⁴ Véase Díez Picazo, *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Cuadernos de los Studia Albornotiana, 1985, p. 35.

4.2.3. Contratación

En la actualidad nadie discute que las Cámaras puedan llevar a cabo tantos contratos administrativos como contratos privados. Entre estos últimos están, si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, los contratos de carácter patrimonial, así como los préstamos que eventualmente puedan pedirse para financiar la actividad de las Cámaras [art. 3.k) de la Ley 13/1995].

Las Cámaras aplican las reglas de contratación de las Administraciones Públicas, aunque sea por mimetismo de pura comodidad, querido y controlado por las propias Cámaras en la medida en que no afecte a su libertad de movimiento, y revelador de una permeabilidad real al Derecho Administrativo general, pero en donde son los órganos de gobierno de las Cámaras los que llevan a cabo las actuaciones referentes a la contratación.

Centrándonos en la Asamblea de Madrid, habrá que partir de lo que establece el capítulo III, «De la Contratación», del título III, «Del Régimen Jurídico Administrativo», del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, en cuyo artículo 85 establece:

«Los contratos que celebre la Asamblea de Madrid se regirán por lo dispuesto en la legislación estatal sobre contratos de las Administraciones Públicas, con las particularidades derivadas de la organización propia de la Cámara».

Por lo que la Asamblea de Madrid sigue la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, salvo las siguientes especialidades que se recogen en los artículos siguientes del Reglamento de Régimen Interior, artículo 86:

- «1. Son órganos de contratación de la Asamblea dentro de sus respectivas competencias:
 - a) La Mesa.
 - b) El Presidente.
 - c) La Secretaría General.
 - d) La Dirección de Gestión Administrativa.
2. Los órganos de contratación de la Asamblea están facultados para celebrar, en nombre y representación de la Cámara, los contratos en que intervenga, previa la oportuna consignación presupuestaria en los términos en que legal y reglamentariamente proceda.
3. La competencia para la contratación se distribuye de la siguiente forma:
 - a) La Mesa será el órgano competente si el importe del Presupuesto es superior a 30.000 euros.
 - b) El Presidente será el órgano competente si el importe es superior a 3.000 euros y no alcanza la competencia de la Mesa.
 - c) La Secretaría General, si el importe es superior a 600 euros y no alcanza a la competencia del Presidente.
 - d) La Dirección de Gestión administrativa, si el importe no es superior a 600 euros.

4. *El órgano competente para contratar lo será para la aprobación de los pliegos de condiciones particulares y proyectos que regulen el contrato, así como para la autorización y celebración formal del contrato».*

Y artículo 87:

«En la Asamblea existirá una Mesa de contratación presidida por el Presidente o Vicepresidente en quien delegue, integrada por:

- Los tres Vicepresidentes de la Asamblea.*
- El titular de la Secretaría General o Letrado en quien delegue, que realizará las funciones de la asesoría jurídica.*
- El Interventor de la Asamblea.*
- El Jefe del Servicio de contratación, que actuará como Secretario de la Mesa».*

El control jurisdiccional de esta actividad, al igual que ocurre en materia de personal, se limita al plano puramente administrativo, entra, pues, en la categoría de «*actos de administración*» a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial para concretar la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo o Tribunal Superior de Justicia y, en el caso de Madrid, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

4.2.4. *Responsabilidad patrimonial*

Dos cuestiones bien distintas pueden plantearse bajo este epígrafe. De una parte, la responsabilidad por los efectos de las medidas legislativas y, de otra, la posible inculpación por daños incidentales irrogados por los ciudadanos a los órganos legislativos en el funcionamiento ordinario de sus servicios. Por el carácter reducido de la Administración Parlamentaria, lo más fácil será que esos daños puedan proyectarse sobre los sometidos a una especial sujeción, pero tampoco es descartable un accidente de un administrado general por el deterioro o mal estado de algún objeto producido en o desde las instalaciones parlamentarias. Igualmente sería posible un caso de inculpación por la rotura o lesión de los edificios contiguos a las obras realizadas en zonas destinadas a usos legislativos o por el funcionamiento de determinados aparatos que originen esas roturas. Todos estos ejemplos encajan en la responsabilidad objetiva instaurada en nuestro Derecho desde la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

Sin embargo, el texto constitucional, muy condicionado por la división de poderes, contempla esta vía resarcitoria sólo en el título IV, «*Del Gobierno y la Administración*», siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Este funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos me obliga a plantear si los actos del Parlamento y el hecho causante de los daños podrían ser encasillados dentro de la noción de servicio público.

Algunos autores, como Aranda Álvarez²⁵, consideran que esa responsabilidad repercutirá en última instancia sobre la Hacienda Pública del mismo modo que repercute sobre ella la indemnización de los errores judiciales.

En mi opinión, y como explicita Garrido Falla²⁶, hay que partir del artículo 9.3 de la Constitución, en cuanto garantiza la responsabilidad de los Poderes Públicos para afirmar la posibilidad de exigir responsabilidad por los actos de la Administración Parlamentaria. Esto es, es coherente aplicar el artículo 106.2 de la CE a todos los servicios públicos, es decir, no sólo a los desempeñados por las Administraciones Públicas, sino también los que aseguran el funcionamiento de los órganos constitucionales, aun reconociendo el reparo a la aplicación directa de dicho artículo que plantea el que se encuentre en el título IV de la CE, dedicado al Gobierno y la Administración; por tanto, hay que entender que, al igual que ocurre con los contratos administrativos o la expropiación forzosa, lo que es responsabilidad por daños imputables a actuaciones objetivamente administrativas debe seguir un idéntico régimen, ya se trate de la Administración Pública, el Consejo General del Poder Judicial o los órganos ejecutivos de los Parlamentos, pese a este obstáculo, y al añadido del artículo 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se refiere exclusivamente a la responsabilidad del Estado legislador por daños generados por una ley.

En todo caso, además de razones de orden constitucional y de posibles interpretaciones flexibles de las normas legales, es imprescindible recordar que la responsabilidad patrimonial constituye el correlato obligado de la atribución a las Cámaras del amplio conjunto de prerrogativas que vengo examinando: no hay poder sin responsabilidad es una regla jurídica derivada de la lógica del Derecho.

En el caso de la Asamblea de Madrid, la cuestión está clara, porque el artículo 82 del Reglamento de Régimen Interior establece:

«La responsabilidad por el funcionamiento anormal de los servicios públicos de la Asamblea de Madrid, así como la responsabilidad patrimonial, procederá y se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la legislación Estatal».

Luego en su actuación, la Asamblea de Madrid seguirá los preceptos del título X de la Ley 30/1992, bajo la rúbrica *«De las responsabilidades de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio»*, artículos 139 a 146, con las especialidades derivadas de la propia organización de la Cámara.

²⁵ Véase Aranda Álvarez, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 371.

²⁶ Véase F. Garrido Falla, *«La Administración Parlamentaria»*, *op. cit.*, pp. 107 y 108.

4.3. Actos materialmente administrativos

Que sean cuestiones de personal y de gestión económica parece claro. Menos preciso es el concepto «Administración». Conviene recordar que este término «Administración» no puede dar cabida, en los artículos 1.3.a), 10.1.c) y 12.1.c) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a nada que no sea actuación sujeta al Derecho Administrativo, que es el límite general que en todo caso impone la propia Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su artículo 1.1, para la jurisdicción de los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo²⁷.

En la tríada legal «personal, administración y gestión patrimonial», el término Administración puede servir para designar actos materialmente administrativos de la Cámara que no son ni de personal ni de gestión económica²⁸.

Tal sería el caso de las normas que regulan la estructura orgánica de la Administración de la Cámara que no son sólo de personal; la actividad que se produce en relación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se encargan de la vigilancia de la Cámara y del orden dentro del recinto parlamentario siempre que sea frente a terceros no diputados; la gestión del archivo parlamentario; las normas internas que organizan la llevanza de expedientes administrativos; así como también cualquier otro acto de la Cámara que se mantenga en el tráfico jurídico-administrativo. Es decir, actos de la Administración del Parlamento y para la administración del Parlamento, cuya sujeción al control de la jurisdicción ordinaria vendría, por lo demás, reclamada por el artículo 106.1 de la Constitución Española, que confía a los Tribunales el control de la actuación administrativa, con independencia del sujeto que la produzca. De hecho, este tipo de actos de administración producidos por los Parlamentos suelen ser identificados bajo la rúbrica de «actos materialmente administrativos», con aquellos que desarrollan las Cámaras para gestionar los medios personales y materiales necesarios para cumplir con autonomía sus competencias parlamentarias.

4.3.1. Disposiciones administrativas sin fuerza de ley

Dejando a un lado los Estatutos de Personal de las Asambleas Legislativas y su actual rango de ley, he de entender que los artículos 58 y 74 de la LOPJ se refieren a la posibilidad de impugnación contencioso-administrativa de las disposiciones parlamentarias distintas al Estatuto dictadas en relación con cuestiones administrativas. También lo hace el artículo 1.3 de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

²⁷ Véase J. González Pérez, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1998, p. 117.

²⁸ Aunque Alberto Arce Janáriz en su libro *El Parlamento en los Tribunales*, Thomson-Aranzadi, 2004, en su p. 76 habla siempre de gestión patrimonial, yo prefiero hablar de gestión económica porque, a mi juicio, estas cuestiones son sin lugar a dudas todas ellas propias del Derecho Administrativo.

Estos preceptos deben interpretarse a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la que especifica que las normas supletorias y de desarrollo reglamentario de las Cámaras carecen de valor de ley. En este sentido, entiendo la STC 118/1988, de 20 de junio, que se basa en el artículo 58 de la LJCA, en su primitiva redacción, para fundamentar la existencia de normas sin valor de ley emanadas de los Parlamentos.

Ahora bien, en mi opinión, es claro que, dada la autonomía de las Cámaras, las mismas están implícitamente habilitadas para adaptar, mediante normas reglamentarias, las normas generales que regulan el funcionamiento interno de su Administración. No es éste el criterio del Tribunal Constitucional, que en su STC 121/1999, de 1 de julio, ha negado esta posibilidad a las mismas, salvo en materia de personal, al decir: *«las Cámaras no poseen una potestad normativa propia para dictar normas sin valor de Ley de carácter administrativo en materias referentes a su organización y funcionamiento, al no exigirle la autoridad parlamentaria...»*.

Sentencia esta que no ha impedido el que los distintos Parlamentos aprueben una normativa pormenorizada sobre la organización y el funcionamiento interno de su Administración parlamentaria, ya que, dada la inadecuación de la regulación análoga dictada para la Administración por razones de seguridad jurídica, es conveniente que exista una normación general y no que la materia quede sin regulación alguna.

Rodríguez Zapata Pérez²⁹ entiende que, en la medida en que se tratara de desarrollar normas con valor de ley, podría entenderse viable que las Cámaras dictaran las disposiciones reglamentarias subordinadas a dichas normas en materia que atañen a la autonomía de aquéllas.

4.3.2. Actos de policía en relación con terceros

Se trata de un supuesto que difícilmente se puede incardinar entre los actos parlamentarios. En efecto, aunque los actos de policía de las Cámaras en relación con terceros tienen como finalidad permitir un correcto desenvolvimiento de las funciones parlamentarias, posibilitando un desarrollo regular de sus sesiones, no parece que estas actuaciones sean parlamentarias. Los desórdenes de las Cámaras pueden incluso ser constitutivos de delito, en cuyo caso serán competentes los Tribunales del orden jurisdiccional penal, o incluso se podría plantear el problema de si es o no aplicable el *non bis in idem*. Todo dependerá de si existe una identidad entre el bien jurídico protegido por el tipo penal con el buen orden en el funcionamiento de la Cámara y el desarrollo normal de los debates.

El tercero afectado debe poder recurrir este tipo de actuaciones de policía a través del recurso contencioso-administrativo.

²⁹ Véase J. Rodríguez Zapata Pérez, «Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho español», *Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

La autonomía parlamentaria no se ve afectada en absoluto por el sometimiento de estos actos al recurso contencioso-administrativo, aunque estos actos se relacionen directamente con el buen orden de los debates parlamentarios.

La razón de la distinta naturaleza de los actos de policía de las Cámaras según quien sea su destinatario es clara: ningún problema hay en que se fiscalice por los Tribunales ordinarios una sanción de policía impuesta por la Cámara a alguien ajeno a ella, utilizando como parámetro todo el ordenamiento jurídico. En cambio, si se tratara de un parlamentario podría entenderse como un uso desviado de la potestad de policía con fines políticos: además en estos casos resulta afectado el *status* de representante. Y no parece que los Tribunales ordinarios sean quienes deban hacer esa valoración, sino el Tribunal Constitucional.

Hay, sin embargo, un caso en que un acto de policía ejercida por los órganos de gobierno de una Cámara sobre un tercero tiene claramente naturaleza de actividad parlamentaria. Me refiero a los supuestos en que dicha actuación se lleva a cabo sobre un miembro del gobierno que no es parlamentario. En este caso estamos ante un acto de relación entre el Gobierno y la Cámara, que entra dentro de la dinámica propia del régimen parlamentario y que sólo debe ser enjuiciado en caso de lesión de un derecho fundamental, a través del recurso de amparo.

4.3.3. *Actos políticos reglados o materialmente administrativos*

La jurisdicción competente para conocer de las pretensiones deducibles sobre decisiones parlamentarias adoptadas en ejercicio de su capacidad de autoadministración es la contencioso-administrativa, lo que sitúa a esta jurisdicción en lugar preferente a la hora de garantizar el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva frente a la actuación administrativa parlamentaria.

Ahora bien, aunque la residenciabilidad de las decisiones de los órganos de gobierno de las Cámaras esté en la jurisdicción contencioso-administrativa, es necesario delimitar con alguna precisión el alcance objetivo de las llamadas previsiones administrativas que, por generosas, pudieran conducir a desnaturalizar parte de la actividad parlamentaria y, en consecuencia, la propia función jurisdiccional.

Me estoy refiriendo a aquellos actos y decisiones sin valor de ley de las Cámaras y de sus órganos, que no es claro el que sean actos político-parlamentarios, pero tampoco actos materialmente administrativos y, por ello, dudoso el que sean susceptibles de control judicial alguno.

La pregunta se centraría en averiguar si existe en nuestro ordenamiento jurídico alguna vía que permita el control de estos actos parlamentarios que están al albur de los Tribunales y, por ello, en algunos casos todavía inmunes. Porque el admitir, con carácter general, que estos actos están exentos de control judicial resulta contrario al Estado de Derecho que proclama nuestra

Constitución, pero tampoco su pueden someter indiscriminadamente a control judicial.

Como afirma Navas Castillo³⁰, quizás fuera conveniente pensar en la posibilidad de trasladar la teoría de los actos políticos o actos de gobierno a los actos parlamentarios en estos supuestos.

De esta forma, el contenido del acto y, por tanto, la opción política concreta de la decisión parlamentaria en cuestión quedarían inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional, en tanto se trata de una facultad que la propia Norma Fundamental atribuye a los órganos legislativos; ello podría rezar respecto del procedimiento de adopción de la decisión parlamentaria propiamente dicha, lo cual abriría la posibilidad de controlar las exigencias o requisitos previos legalmente definidos a los que deben someterse dichos actos parlamentarios, es decir, abriría la posibilidad de un control de la legalidad a fin de evitar que la decisión parlamentaria se adoptara sin los requisitos que formalmente se exigen para su validez.

A estos efectos, el artículo 2.a) de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece *«la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones que se susciten en relación con la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos»*.

Con este artículo se lleva a la letra de la ley lo que ya se venía manteniendo a nivel jurisprudencial, y se da un paso más, en tanto se hace posible la fiscalización de zonas que todavía nuestra jurisprudencia mantenía inmunes a cualquier tipo de control, ganándose en seguridad jurídica y garantizándose la tutela judicial efectiva en relación con el control jurisdiccional del Poder Ejecutivo. Ello se traduce en lo siguiente:

- 1.º Que la jurisdicción contencioso-administrativa no deberá inadmitir de principio la capacidad de su competencia cuando se encuentre en presencia de un acto político, pues, de ser así, estaría negando la tutela judicial efectiva de aquella persona que, estando legitimada para solicitarla, alega la lesión de un derecho o interés legítimo procedente de una actuación gubernamental. Por ello, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo deberá, en primer lugar, determinar si se trata de una actuación catalogable como política, para lo que deberá, asimismo, llevar a cabo el examen de sus características a la luz del ordenamiento.
- 2.º Establecida la naturaleza política del acto, deberá comprobar si existen en la actuación gubernamental elementos reglados, esto es, límites o requisitos legalmente establecidos mediante conceptos judicialmente asequibles y, por tanto, verificables en términos jurídicos,

³⁰ Véase Antonia Navas Castillo, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de Ley*, Colex, Madrid, 2000, pp. 124-125.

por cuanto dichos elementos sí serán susceptibles de control, de conformidad con la teoría de los actos separables, aceptándose así el examen de las posibles extralimitaciones o incumplimientos de los requisitos previos en que el gobierno hubiere podido incurrir al adoptar la decisión.

- 3.º La teoría de los actos separables en conexión con la expresión «conceptos judicialmente asequibles» hace posible, de esta forma, el control de los elementos reglados de la actuación gubernamental, pues los elementos reglados del acto consisten en los conceptos judicialmente asequibles previstos en las normas, dejando a salvo la opción política propiamente dicha, en tanto el Tribunal no puede sustituir la voluntad del órgano controlado al no existir ninguna habilitación legal que lo permita.

Un préstamo de carácter instrumental de estas técnicas propias del Derecho Administrativo a las decisiones y actos del Parlamento permitiría enjuiciar todos los actos reglados o materialmente administrativos de las Cámaras, esto es, lo que se conoce como *interna corporis acta*, sin entrar en las cuestiones políticas, garantizando con ello el cumplimiento de todos los requisitos, límites y exigencias que nuestro ordenamiento jurídico establece en cada caso.

Pero el aceptar esta teoría encierra el peligro de poder revisar en sede jurisdiccional los acuerdos parlamentarios en los que se manifiesta la voluntad política de la Cámara. No obstante, creo que esta solución es más adecuada que la realidad de los hechos, que muestra cómo con frecuencia los Tribunales han extendido el concepto de «acto de administraciones» para aplicarlo a estos supuestos y abrir así la vía contencioso-administrativa; con el inconveniente de que, en estos casos, los Tribunales no sólo han enjuiciado los *interna corporis reglados*, sino también la decisión política, y ésta tampoco es la vía acertada.

Tal es el caso de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1984; del Auto del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 18 de febrero de 1987; o de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Quinta, de 9 de junio de 1987; o, más recientemente, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 20 de julio de 2000, la del Tribunal Supremo en casación de 23 de enero de 2004 o la del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 5 de septiembre de 2003.

Pero centrándonos en el estudio de las sentencias citadas, también vamos a ver cómo la doctrina jurisprudencial ha evolucionado a lo largo de estos años, matizando sus posturas, a raíz también de la evolución que la propia legislación ha sufrido en este campo.

La primera de ellas (la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1984) resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el entonces Presidente de la Diputación Foral, de 14 de abril de 1980, por el que se exigía la dimisión de dicho Presidente. Ciertamente, la fecha de adopción del acuerdo es anterior a la aprobación de la Ley Orgánica 13/1982,

de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, por lo que la elección de la Diputación y su Presidente obedecían al Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre Elecciones Locales y Ordenación de las Instituciones Forales de Navarra, por tanto, la voluntad del electorado manifestada directamente; en consecuencia, dicho Presidente no fue elegido por el Parlamento y nombrado por el Rey, por lo que parece razonable el considerando sexto de la sentencia de instancia aceptado por el Tribunal Supremo en cuanto afirmó:

«Que la normativa citada permite sentar la conclusión de que el Parlamento Foral de Navarra, en el actual momento histórico, carece de competencia para dictar un acuerdo del alcance del que se fiscaliza y ello porque los preceptos transcritos demuestran que, en la presente regulación de las Instituciones Públicas Forales de Navarra, no sólo no está previsto el voto de censura política de la Cámara Legislativa, determinante de la dimisión de los miembros del Ejecutivo que es propio de las formas parlamentarias de gobierno, sino que incluso ha de entenderse expresamente excluido, puesto que el órgano corporativo y colegiado que constituye la Diputación Foral no resulta de la voluntad del Parlamento Foral, que en absoluto interviene en su designación, sino directamente de la voluntad popular que directamente lo elige por sufragio universal y secreto al mismo tiempo que el Parlamento Foral; de modo que la legitimidad de la Diputación Foral y los Diputados es tanta como la del Parlamento Foral y la de sus parlamentarios, y por eso ni aquél ni éstos pueden revocarla, destituir a los diputados, ni exigir, ni tratar de provocar su dimisión».

Pero, como explica Quintana López³¹, si esta forma de razonar hubiera sido bastante para justificar la decisión de la sala sentenciadora e inadmitir el recurso por falta de competencia, el Tribunal Supremo esgrimió más argumentos e intentó con ello abrir la vía de control jurisdiccional a las decisiones políticas, como se desprende de uno de los considerandos de la sentencia apelada al razonar como sigue:

«... resulta manifiesto que el Acuerdo del Parlamento Foral de Navarra de 14 de abril de 1980, que es impugnado, no tiene formalmente el carácter de ley, ni tampoco constituye por su contenido una disposición normativa con fuerza de ley, implicando, en definitiva, el ejercicio de una actividad administrativa sujeta a revisión en esta vía jurisdiccional».

Con esta sentencia, las decisiones políticas de las Cámaras son sencillamente ignoradas; o, mejor aún, admitiendo su existencia, el órgano jurisdiccional incomprensiblemente se erige en árbitro de la contienda política.

Frente a esta posición que, a mi juicio, supone una reducción injustificada de las funciones constitucionales o estatutarias de las Cámaras se comenzó a elaborar un sistema más equilibrado de control de la actuación parlamentaria con la promulgación de los artículos 58.1 y 74.1.c) de la Ley Orgánica

³¹ Véase Tomás Quintana López, «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, Madrid, 1989.

del Poder Judicial. Con ello también evolucionó la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

El Auto del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1987, en relación con la ubicación de la sede de las Cortes de Castilla y León en el Castillo de Fuensaldaña.

El Tribunal Supremo consideró que el acuerdo de la Mesa de la Cámara fijando la sede provisional era un acto administrativo. El punto de partida de su argumentación se encuentra en el artículo 153.c) de la CE: «*el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá... c) por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la Administración autónoma y sus normas reglamentarias*». Este precepto lo interpreta la Sala del Tribunal Supremo en el sentido de que es aplicable a todos los «actos de administración» cualquiera que sea el órgano de la Comunidad del que emanan. Y añade la Sala que tal interpretación ha sido confirmada *a posteriori* por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 en sus artículos 58.1 y 74.1. Otra cosa, concluye la Sala, sería tanto como dejar la actuación de estos órganos sin el necesario control, contra el claro dictado constitucional.

En esta sentencia, al igual que en la anterior, el Tribunal Supremo parece señalar que son actos de administración aquellos que «*son ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas*».

Ahora bien, como señala Sainz Moreno³², este supuesto no es comparable con la sentencia de 1984, porque parece que la cuestión no es íntegramente política.

La decisión de fijar la sede de las Cortes en un determinado lugar difícilmente puede calificarse de decisión administrativa. El hecho mismo de que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León exija que la fijación se haga por ley, aprobada por una mayoría reforzada, pone de manifiesto que, en esta Comunidad, esa decisión se considera de especial relevancia política. De manera que, sin prejuzgar el fondo del asunto, parece razonable pensar que tal decisión no constituía un simple acto de administración. Sin embargo, tampoco puede decirse que sea un acto íntegramente político, porque, aunque es política, sin duda, la decisión sobre el lugar donde se fija la sede, no es, en cambio, libre el procedimiento para fijarla. Si el Estatuto determina que esto se haga por ley, parece razonable considerar que una decisión adoptada de otra forma puede ser contraria al Estatuto de Autonomía. Se plantea así una cuestión de legalidad y no de oportunidad. Alguien tiene que decidir, en caso de conflicto, si el Acuerdo fue ajustado a Derecho, dado su carácter provisional. Sin juzgar el fondo del problema, parece que la cuestión no es íntegramente política, sino, en parte, reglada. La vía elegida resulta forzada, pero la realidad es que el sistema presenta una importante laguna cuando las decisiones del Parlamento no pueden recurrirse por la vía de amparo, al no afectar a los derechos fundamentales.

Otra Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Quinta, de 9 de junio de 1987, revela otro de los problemas actualmente también sin resolver, a saber:

³² Véase Sainz Moreno, «Actos parlamentarios...», *op. cit.*, p. 244.

las peticiones de información que se producen sin publicidad, en el ámbito de las relaciones entre las Cámaras y la Administración Pública, y sirve no tanto a la función de control político, como a la de mejor preparación de las funciones parlamentarias en general. De hecho, los Reglamentos parlamentarios prevén que no se dirijan al Gobierno o a sus miembros como órganos políticos, sino a las Administraciones Públicas.

Pues bien, cuando un parlamentario formula una petición de información y no recibe contestación alguna, o la contestación es ambigua, incongruente o difusa, ¿qué puede hacer?, porque también aquí, como en el auto antes mencionado, se pone de manifiesto un problema de control no resuelto satisfactoriamente. Por eso dio lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 9 de junio de 1987, objeto de este comentario.

Los hechos fueron que un parlamentario del País Vasco, ante la respuesta (considerada insuficiente) del Gobierno por la petición de información que el parlamentario había formulado, al no incorporar los datos concretos solicitados, decidió defender por la vía judicial su derecho a obtener una información completa, interponiendo un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de la Audiencia Territorial de Bilbao contra el acto del Gobierno vasco que no le había proporcionado la información requerida. La Audiencia estimó el recurso por Sentencia, de 24 de noviembre de 1986, por los siguientes motivos:

- Porque el parlamentario tiene un interés directo, personal y concreto en relación con el objeto del recurso, si ese interés se interpreta en el sentido más favorable al acceso jurisdiccional para la defensa de derechos y libertades, tal y como exige el artículo 24 de la CE.
- Porque el acto impugnado puede ser calificado de «acto de la Administración Pública sujeta al Derecho Administrativo», y no se le reconoce el carácter de acto de gobierno.

Pero el Tribunal Supremo revocó esta sentencia, el 9 de junio de 1987, por entender: que un parlamentario no tiene la condición de administrado, sino de órgano de la Cámara, y porque el acto impugnado tiene naturaleza de acto político del Gobierno y no de acto administrativo, tanto por razón del sujeto del que procede como por razón de la materia.

Con ello, el Tribunal Supremo cierra la vía contencioso-administrativa pero, sin embargo, no da otra solución para resolver de forma efectiva este problema.

Aunque la Sentencia parece apuntar hacia una vía constitucional al especificar *«si por motivos de este último acto (la contestación del Gobierno) surgiera conflicto entre ambas instituciones, Gobierno y Parlamento, no sería de aplicación el Derecho Administrativo, sino el Derecho Constitucional y Parlamentario»*.

Tras la aprobación de la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, parece que el Tribunal Supremo ha optado por adoptar un criterio de mayor distanciamiento de los actos del Parlamento en el sentido de inadmitir todas aquellas cuestiones que no estén incluidas en los artículos 1.3.a) y 10.1.c) de la Ley de la Jurisdicción. Siendo fundamentalmente

los Tribunales Superiores de Justicia los que entran a enjuiciar los actos parlamentarios «dudosos». No faltan, sin embargo, sentencias del Tribunal Supremo en casación donde, sin entrar en su debate, dan por sentado que la actuación parlamentaria es, como ha dicho el Tribunal Superior de Justicia correspondiente, materialmente administrativa.

El Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en su Sentencia, de 20 de julio de 2000, se acogió al término «administración» de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para declararse competente en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dos grupos parlamentarios de la Junta General de Principado de Asturias contra un acuerdo aprobado en julio de 2000 por la Mesa del Parlamento de Asturias para regular el procedimiento de elección por el Pleno de la Cámara de los representantes de la Asamblea autónoma en la Caja de Ahorros de Asturias y acordar cautelarmente su suspensión al amparo del artículo 135 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La decisión judicial comportó también la suspensión de la sesión plenaria en la que la elección iba a llevarse a cabo.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia estimó que, el acuerdo de la Mesa había que incluirlo en el término «administración», pues claramente son disposiciones de desarrollo, no función legislativa, y ello porque cuando el término «administración», tras la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se separó del de la gestión económica, ha alcanzado objetividad propia, distinta de lo que antes se concebía como gestión administrativa, separación que, de otra forma, carecería de sentido, y si a ello se le une el que el acto de la Junta General no sea un acto legislativo o de naturaleza estrictamente parlamentaria, la Sala no puede llegar a otra conclusión que la de que el contenido del acuerdo impugnado y del que se solicitó la medida cautelar ha de incluirse en el término «administración».

En la pieza separada de suspensión se llegó a la casación, pero como por el camino los grupos parlamentarios que habían interpuesto el recurso contencioso-administrativo no llegaron a formalizar la demanda, la Sala Tercera del Tribunal Supremo declaró que la casación contra la suspensión se había quedado sobrevenidamente sin objeto al desaparecer el procedimiento principal, pero sin pronunciarse sobre su falta de jurisdicción³³.

En este supuesto, como afirma Arce Janáriz³⁴, no parece fácil fundamentar la sedicente naturaleza administrativa del acuerdo de la Mesa del Principado de Asturias en cuestión. Este autor se plantea qué tiene que ver con la Administración parlamentaria la organización de un debate parlamentario para la elección de representantes del Parlamento en Cajastur. El Acuerdo de la Mesa por el que se aprobaron las normas para la elección

³³ Véase I. Arias Díaz, «Crónica de una perplejidad: la suspensión por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias de un Pleno del Parlamento asturiano», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 11, 2000.

³⁴ Véase Arce Janáriz, *El Parlamento en...*, op. cit., pp. 78, 79 y 80.

de estos representantes de la Asamblea Autonómica en Cajastur se dictaron al amparo del Reglamento parlamentario de la Junta General y de la Ley de Cajas de Ahorros del Principado de Asturias a la que se refiere el artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía.

Ciertamente, las Cámaras tienen conferido el poder de efectuar determinadas propuestas de nombramiento que plantean duda sobre si forman parte de su actividad parlamentaria o, por el contrario, son meros actos reglados y, por ende, administrativos.

La pregunta está en averiguar cuál es el dato determinante para saber si es un acto administrativo de nombramiento o un acto parlamentario sólo fiscalizable ante el Tribunal Constitucional.

En mi opinión, lo decisivo será el grado o margen de libertad que la norma en cuestión atribuye al Parlamento. Independientemente del rango de la norma que lo atribuya³⁵.

Respecto de la Sentencia del Tribunal Supremo en casación, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de enero de 2004, en relación con el recurso interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de marzo de 1998, que desestimaba el recurso interpuesto por una Diputada contra el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 29 de diciembre de 1995, en el que se declaraba la incompatibilidad entre la percepción de dietas por ser Diputada y la percepción de subsidio por desempleo.

En este supuesto, el Tribunal Supremo no entró a enjuiciar la admisión o inadmisión del recurso por falta de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que parte de los argumentos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y entra directamente en el fondo del asunto, por lo que entiende que los comparte y hace suyos.

En efecto, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid afirma que *«la doctrina de la irrecurribilidad de los actos parlamentarios internos responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento..., pero ello no significa que sea irrevisable por la jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber vulnerado un derecho fundamental y libertades públicas... en el caso que nos ocupa, no estamos en presencia, ni se ha invocado violación de precepto constitucional susceptible de recurso de amparo, de un derecho fundamental vulnerado por la demanda residenciable en sede jurisdiccional constitucional, sino otro de naturaleza distinta. En efecto si partimos de que un acto emanado de un órgano de la Asamblea Legislativa es susceptible de control jurisdiccional constitucional por vulneración de un derecho fundamental o libertad pública... es posible asumir también*

³⁵ Véase María Alonso Mas, *La fiscalización jurisdiccional...*, op. cit., p. 336. Es opinión de esta autora, que en caso de duda, lo decisivo sea el de la atribución o no por la Constitución o por el Estatuto de Autonomía de un margen de libertad para efectuar dicho nombramiento o propuesta. Si esa libertad se confiere por una Ley, aquella sólo será aparente y la fiscalización judicial deberá ser mas intensa, ya que el acto deberá acomodarse plenamente a la Ley y el Derecho. Rango éste que, a mi juicio, no debería tenerse en cuenta porque, precisamente por la autonomía parlamentaria, las Cámaras son las que deben interpretar si a su juicio el nombramiento de un cargo debe ser un mero acto reglado o, por el contrario, una cuestión política y por ello un acto parlamentario.

(y ser congruente con el ordenamiento jurídico) que la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para ejercer el control sobre los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo. Por consiguiente, hay que acudir al artículo 74.1.c) de la LOPJ que establece: "La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia conocerá en única instancia: de los recursos procedentes contra... los actos procedentes de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados en materia de personal y actos de administración..."».

No parece, sin embargo, un argumento el admitir que se pueden enjuiciar los *interna corporis acta* en vía contencioso-administrativa, porque se pueda acudir al recurso de amparo ante el Tribunal constitucional cuando se vulnera un derecho fundamental o libertad pública. La razón fundamental por la que se puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa hay que buscarla en la existencia de la LOPJ y de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que lo permiten expresamente y para supuestos tasados. Además, parece que olvida el Tribunal que no todos los actos políticos que dicta un Parlamento vulneran los derechos fundamentales o libertades públicas de sus representantes, como lo demuestra el hecho de poder acudir al recurso o la cuestión de inconstitucionalidad, sin ir más lejos.

Si bien es cierto que el acto objeto del recurso no es *strictu sensu* parlamentario o político, porque no afecta al ejercicio de las funciones parlamentarias, tampoco es claramente administrativo, porque no se puede decir que sea un acto de materia o personal administrativo.

Añade, sin embargo, este Tribunal a continuación otros argumentos que, según mi entender, sí podrían aclarar algo al respecto, al decir: «*por tanto, debemos estar a la verdadera naturaleza del acto recurrido emanado del órgano rector de la Cámara, esto es, a los actos materialmente administrativos, con independencia del sujeto que los dicte*». Pero en vez de continuar su argumentación por estos derroteros se contenta con reproducir algunos párrafos de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de febrero de 1995, sin entrar verdaderamente en el fondo del asunto, a saber, cuándo estamos ante un acto parlamentario o materialmente administrativo de las Cámaras Legislativas.

De nuevo esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid no reporta ningún elemento clarificador de lo que se entiende por actos materialmente administrativos de los Parlamentos.

Finalmente, es obligado mencionar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 5 de septiembre de 2003, que, si bien fue resuelta por la Sala de lo Civil y de lo Penal, es muy significativa porque es un claro ejemplo del control que pretenden ejercer los Tribunales ordinarios del actuar parlamentario. Esta sentencia condena a un parlamentario de esa Comunidad Autónoma por expresiones proferidas durante un debate parlamentario y constitutivas, según el Tribunal, de delito de exaltación al terrorismo. La decisión, aunque pueda compartirse, en la medida en que pretende que la inviolabilidad se use para dañar bienes jurídicamente protegidos incluso en su más alto rango constitucional, no aporta, sin embargo, un argumento jurídicamente razonable. Requiere el Tribunal para que una

intervención parlamentaria quede amparada por el privilegio de la inviolabilidad que «goce de causalidad eficiente bastante para cooperar a formar la voluntad de la Cámara, ante lo valioso e insustituible de su aportación al éxito del razonamiento que se desenvuelve», y que las manifestaciones que se viertan «constituyan verdaderas opiniones, es decir, pareceres o juicios cuyo poder de convicción procure una ilustración indispensable para formar óptimamente la voluntad del órgano» y no quede, por tanto, en «un razonamiento comprometido con temas frágilmente conexos o extraños al eje del debate».

Sin embargo, un condicionamiento tal y como aquí se impone por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco genera un amplio margen de incertidumbre, porque las intervenciones parlamentarias no tiene por qué tener el objeto de formación de una voluntad, fijado por el Tribunal Superior, aun en el caso de que las Presidencias, responsables en gran medida de que los excesos dialécticos de los diputados no lleguen a consumarse, estuvieran dispuestas a intentar ponerlo en práctica³⁶.

Con estas sentencias se hace cada vez mas evidente que el blindaje de las *interna corporis acta* deviene ineficaz frente a la progresiva expansividad de la tutela judicial efectiva. La búsqueda constante de los Tribunales por acabar con las inmunidades del poder topa, sin embargo, con un problema muy grave cuando irrumpe en la esfera parlamentaria si no se le pone algún límite, porque se corre el riesgo de desnaturalizar el modo de hacer propio de las Cámaras, sostenido en un equilibrio de fuerzas opuestas que, basado en la voluntad de la mayoría y la audiencia de la oposición, debería poder liberar sus tensiones internas por sí misma, sin instrumentos auxiliares que la decanten a favor o en contra de alguno de los contendientes, y llegar a la opinión pública sin anticipar en sede jurisdiccional veredictos que podrían condicionar o conformar la decisión electoral.

Para abundar en esta línea sería preciso desvincular claramente la esfera del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución y la legalidad parlamentaria. Porque esta legalidad parlamentaria, configuradora del derecho fundamental, es derecho con un alto grado de elasticidad, sin parangón tampoco en la legalidad que vincula el proceder de la Administración y del Poder Judicial: «dinamicidad, flexibilidad y espontaneidad» son características irreductibles del Derecho Parlamentario³⁷. El Parlamento tiene sobre sus procedimientos un elevado margen de disponibilidad que está, en cambio, vedado al resto de los Poderes Públicos. El control jurisdiccional debería ser sensible a esa particular elasticidad de las normas en el escenario parlamentario a la hora de examinar las pretensiones de quienes reclaman la observancia de los procedimientos establecidos. Sin olvidar tampoco que estos procedimientos, aunque flexibles, son la única garantía con las que cuentan la oposición y la minoría de la Cámara, así como los terceros que

³⁶ Véase A. H. Catal i Bas, «La inviolabilidad parlamentaria a la luz de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 5 de septiembre de 2003 (caso del diputado de HB Jon Salaberria)», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 14, 2003, pp. 135-136.

³⁷ Véase Martínez Elipe, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 290.

no ostentan la condición de representantes, pero que pueden verse afectados por el actuar de esos Parlamentos. Esto es, no se puede confundir flexibilidad con arbitrariedad expresamente prohibida por la Constitución para todos los Poderes Públicos en su artículo 9.3.

Sainz Moreno³⁸ entiende que es necesario matizar y distinguir entre aquellos actos que no son susceptibles de control por su propia naturaleza y aquellos que no lo son por accidente, es decir, porque no existe vía de control. Cuando esto último sucede no parece correcto justificar la denegación de justicia que se origina invocando la necesaria libertad de las Cámaras. Porque esa libertad que nadie discute tiene que discurrir por los cauces que la Constitución y ellas mismas, al aprobar sus Reglamentos y ejercer la potestad legislativa, han trazado. Y añade que si bien es un error que los Tribunales conozcan de las cuestiones políticas, de lo que se trata es de que los Tribunales conozcan de todas las cuestiones jurídicas, sin excepciones que violen los principios básicos de nuestra Constitución. Esto exige deslindar lo que constituye una lícita decisión política de lo que no es otra cosa que la aplicación de una norma.

Y todos estos casos conflictivos que se encuentran en esa franja no cubierta ni por el amparo constitucional ni por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pese a que están regulados por normas cuya vulneración es contraria al orden constitucional, el Tribunal Constitucional debería de abrir el cauce del amparo especial previsto en el artículo 42 de su Ley Orgánica, rectificando la interpretación restrictiva que ha dado al artículo 23 de la Constitución cuando se trata del control de decisiones o actos sin valor de ley emanadas de las Cámaras o de cualquiera de sus órganos.

Sin embargo, la inexistencia de una doctrina uniforme y clara del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión ha generado una bifurcación en el control de los actos de los Parlamentos que permite que aquellos actos que sean cuestionables, es decir, que no son políticos pero tampoco administrativos, o al menos difíciles de identificar desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, estén siendo fiscalizables de hecho ora por el Tribunal Constitucional ora por los Tribunales ordinarios.

V. CONTROL JUDICIAL

Por lo que se refiere a la justicia administrativa de los actos sin valor de ley, emanados de los órganos competentes de las Cámaras, esto es, cuando se trata de interponer un recurso contencioso-administrativo, será preciso, en todo caso, por exigirlo como requisito previo el artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el agotar la vía administrativa previa ante el órgano competente de la Cámara, esto es, ante la propia Administración Parlamentaria, y una vez agotada esta vía y que

³⁸ Véase Fernando Sainz Moreno, «Actos parlamentarios...», *op. cit.*, p. 252.

el acto o decisión que se pretende impugnar sea definitivo, cabrá interponer el recurso ante la Sala del Tribunal Contencioso-Administrativo que sea competente.

Esta vía administrativa previa, pese a que en algunos Parlamentos no existe una normativa propia o una remisión en materia de procedimiento de los actos administrativos parlamentarios, cabe afirmar que se aplica con carácter supletorio la legislación general. Por el uso o por el precedente, de tan gran valor en el ámbito parlamentario, y por el deseo de ajustarse al principio de legalidad que ha de regir la actuación de las Administraciones Públicas en general, más que por la existencia de un mandato legal, la Administración Parlamentaria se acomoda al común de las Administraciones Públicas en aquello de que no dispone de regulación propia, esto es, a la Ley 30/1992.

No obstante, en numerosos Parlamentos autonómicos sus Reglamentos de Régimen Interior contienen una remisión específica bien a la normativa autonómica, bien a la legislación estatal. Tal es el caso de la Asamblea de Madrid, que en su artículo 83 establece lo que sigue:

«La Administración Parlamentaria de la Asamblea de Madrid ajustará su actuación al procedimiento común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Cámara».

Luego la vía administrativa previa es la prevista en la Ley 30/1992, que en su título VII, *«De la revisión de los actos en vía administrativa»*, capítulo II, *«Recursos administrativos»*, artículos 107 a 119, se refiere a ello.

Pero al ser la Asamblea de Madrid una Administración parlamentaria es necesario adecuar su actuación a sus especiales características, que se recogen en el artículo 81 de su Reglamento de Régimen Interior:

- «1. Ponen fin a la vía administrativa las Resoluciones del Presidente y los Acuerdos de la Mesa.*
- 2. Las Resoluciones de la Secretaría General y los actos definitivos de las autoridades inferiores son recurribles en alzada ante la Mesa.*
- 3. El Recurso Extraordinario de Revisión se interpondrá cuando proceda ante la Mesa de la Asamblea.*
- 4. La reclamación administrativa previa a la vía judicial civil se dirigirá al Presidente y la previa a la vía judicial laboral a la Secretaría General.*
- 5. Los actos administrativos de la Asamblea de Madrid serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en los términos, condiciones y formalidades contenidos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».*